



Vers un cadre réglementaire des services financiers dans un accord commercial UE - RU

Points saillants

Une très grande part du volume d'échanges financiers transfrontaliers, dans le secteur des services bancaires et d'accès aux marchés de capitaux entre l'Union Européenne (UE) et le Royaume-Uni (RU), passera du statut d'activité économique interne au marché unique de l'UE à celui d'échange international une fois que le Royaume-Uni aura quitté l'UE. Ce retrait aura d'importantes conséquences étant donné que la plupart des activités réalisables sur le marché unique sont strictement encadrées lorsqu'elles concernent des pays de l'UE et des marchés étrangers.

Afin de parvenir à un accès fluide au marché transfrontalier, il est important de reproduire les éléments favorables à un contexte européen dans un futur accord de libre-échange bilatéral (ALE) entre l'UE et le RU. Malgré le fait que la couverture de l'échange commercial des services à travers l'ALE a été toujours limitée, rien ne l'empêche de l'invoquer afin de favoriser des échanges transfrontaliers des services financiers, tout en reconnaissant que les questions d'ordre politique et autre peuvent imposer certaines contraintes pratiques.

Les deux parties reconnaissent le besoin de modifier le cadre ELA existant à ce jour. En mars 2017, Michel Barnier a affirmé que « *Nous sommes d'accord avec Mme Theresa May lorsqu'elle a récemment invoqué un accord de libre-échange*

solide et ambitieux ». Un ALE qui reflète la quête d'un intérêt commun dans une relation économique étroite bâtie sur les droits et les obligations partagés permettra d'y parvenir.

Un cadre réglementaire des marchés bancaires et de capitaux basé sur la reconnaissance mutuelle fournit un modèle ambitieux et viable pouvant permettre à l'UE et au RU d'aligner leurs pratiques en matière de réglementation et de reconnaître mutuellement des autorisations fournies à certaines sociétés de services financiers tout en tenant compte du point de départ unique pour les deux parties. Un tel cadre reposera sur les éléments suivants :

- **Une évaluation des connaissances financières des usagers :** Une évaluation des différents types d'utilisateurs des services financiers transfrontaliers est nécessaire, ainsi que de leur capacité à fournir des services transfrontaliers et les divers rôles que joue leur activité dans leurs entreprises et l'économie en général. Un cadre réglementaire doit démontrer qu'il n'est pas toujours nécessaire de traiter les prestations transfrontalières de services financiers par un gouvernement de l'UE ou une grande entreprise multinationale de la même manière qu'une activité similaire effectuée par une entreprise de plus petite taille.
- **Une coopération réglementaire et de**

Les brèves du Brexit de UK Finance sont une série d'articles courts rédigés pour informer les lecteurs sur les enjeux clés commerciaux, réglementaires et politiques qui entourent le Brexit.

Alors qu'elles sont axées sur les activités bancaires, bon nombre des questions examinées ont une résonance plus large. Chaque BB peut être lue séparément ou en corrélation avec d'autres articles de la série. Une extension des séries est prévue, selon que d'autres sujets importants sont identifiés. Pour plus d'informations sur les brèves, visitez : www.ukfinance.org.uk/quickbriefs

supervision de haut niveau : Un cadre réglementaire basé sur la reconnaissance mutuelle doit être soutenu par un niveau élevé de coopération autour de la réglementation et de la supervision impliquant des régulateurs et des décideurs qui coopèrent de façon transparente sur la réglementation et collaborent si nécessaire autour de la question de la supervision.

- **Des règles équitables entre les sociétés transfrontalières et locales** : Des règles équitables sont nécessaires autant que possible pour régir les activités des banques transfrontalières et locales ainsi que celles des prestataires de services financiers. Lorsque les sociétés détiennent une autorisation reconnue accordée par un superviseur local, elles ne doivent pas être soumises à l'obtention de licences ou

d'autorisations supplémentaires ou à des règles du marché hôte qui imposent les mêmes conditions que les régulateurs locaux.

- **Des mécanismes clairs et appropriés pour traiter des divergences et résoudre des litiges** : Un cadre réglementaire doit être institutionnalisé avec des mécanismes clairs et appropriés pour le traitement de toute divergence liée aux régimes de régulation et tout litige. Ce cadre doit avoir pour objectif de protéger de deux façons, les firmes d'un retrait soudain des droits d'accès au marché en cas de divergence en termes de réglementation. Premièrement, en imposant un tel retrait à une consultation et un engagement transparent. Deuxièmement, en veillant à ce que les droits puissent uniquement être déçus dans un délai qui permet aux utilisateurs de s'adapter.

Au-delà du marché unique

En général, les activités autorisées au sein du marché unique ne le sont pas entre l'UE et les marchés étrangers. Un ALE entre l'UE et le RU doit viser à préserver un niveau élevé d'échange transfrontalier de services financiers entre les deux marchés.

Chaque jour, de milliers d'utilisateurs effectuent des transactions financières estimées à des millions d'euros entre l'UE et le RU. Parmi les usagers des services bancaires, de gestion d'investissement et de risques figurent les gouvernements, les grandes entreprises, les banques et les investisseurs professionnels ou les petites sociétés. Alors que le RU demeure membre de l'UE, cet « échange » constitue une simple activité économique au sein du marché unique européen pour les services financiers. Après la sortie du RU de l'UE, cet échange deviendra international.

Un tel changement présente des problèmes pour les clients et les entreprises des deux côtés. Plus notamment, les possibilités offertes au sein du marché unique, grâce au règlement européen uniforme relatif aux services financiers et du cadre libéralisé d'achat et de vente des services financiers, ne sont généralement pas possible entre l'UE et les marchés étrangers. L'UE a conçu des moyens limités qui permettent aux entreprises hors de l'UE d'offrir des services financiers à des clients de l'UE - étant précisé que ces modalités ne sont pas encore complètement mises en place. En l'occurrence les états membres de l'UE disposent individuellement de régimes nationaux favorables à la prestation de tels services dans des domaines limités. Cependant, dans l'ensemble, les clients basés en UE ne sont pas autorisés à acquérir de services bancaires et d'investissement directement auprès des entreprises basées hors de l'UE et de l'Espace économique européen (EEE).

Pour que le cadre d'échange transfrontalier dans les secteurs bancaires et les marchés des capitaux ne soit pas perçu comme ayant un effet précoce ni gravement affecté par le retrait du RU de l'UE, il est important pour l'UE et le RU de trouver un accord relatif à la portée que les deux parties souhaitent donner au maintien des services financiers transfrontaliers dans le cadre de leurs futures relations.

Un ALE entre l'UE et le RU doit avoir pour objectif de préserver un niveau élevé d'échange transfrontalier de services financiers entre les deux marchés, non seulement pour éviter toute perturbation mais aussi pour le choix et la diversité des services entre les deux parties.

Dans cette lancée, certaines questions importantes doivent être traitées par l'UE et le RU. Il s'agit de :

- Quels types de services et d'utilisateurs doivent être couverts ?
- Quelles devraient être les conditions d'octroi des droits d'accès au marché ?
- Quel mécanisme remplacera le règlement européen uniforme afin que la confiance revienne parmi les régulateurs des deux parties quant aux normes de contrôle et aux autres normes prudentielles applicables aux entreprises offrant des services transfrontaliers ?

Principes de base pour le modèle d'échange transfrontalier UE - RU pour les services financiers

Trois principes fondamentaux devraient former le pilier conceptuel d'un modèle basé sur la reconnaissance mutuelle de l'échange transfrontalier dans les services financiers entre l'UE et le RU :

- **Reconnaissance mutuelle des approches réglementaires** : Celle-ci doit reposer sur des approches communes afin de réguler les services financiers et sur la reconnaissance mutuelle de la qualité et du caractère fiable des réglementations et contrôles. Cette reconnaissance peut se faire grâce à des méthodes variées.
 - Elle peut se produire au niveau des régulateurs directement, à travers un processus dans lequel les régulateurs de l'UE et du RU reconnaissent la comparabilité de leur approche générale en matière de régulation des marchés financiers de même que l'intensité et l'accent mis sur leurs activités de supervision et d'application.
 - Elle peut également être établie au niveau des règles et réglementations dans lesquelles des cadres spécifiques d'activités réglementées sont reconnus comme ayant un lien étroit avec le contenu, ceci dans la même intention et pour des résultats comparables.
- Il en résultera un cadre réglementaire dans lequel les deux parties acceptent de reconnaître les autorisations accordées pour les activités définies dans l'autre juridiction comme ayant la même valeur que les leurs. Au niveau de l'UE et des États membres il existe un éventail d'approches permettant de reconnaître la qualité de la supervision d'un pays tiers comme formant la base des échanges ou des droits d'exploitation au sein de l'UE. Aucune raison n'explique pourquoi des approches similaires ne peuvent pas être reprises dans un ALE.
- **Selon les usagers, les niveaux de complexité varient** : Un modèle de définition des droits contractuels aux services financiers transfrontaliers entre l'UE et le RU doit

commencer par les besoins des usagers et par reconnaître que des différents types d'usager peuvent être traités de différentes manières. Par exemple, un gouvernement de l'UE ou une grande entreprise ou une banque n'a pas les mêmes questions prudentielles qu'un usager détaillant ou une petite entreprise lors de la signature d'un contrat dans un contexte quelconque, mais notamment entre des juridictions différentes. Aucune raison n'explique pourquoi une telle situation ne peut être reconnue et ne peut être prévue par un cadre réglementaire relatif à des échanges entre l'UE et le RU, doté des niveaux d'alignement des réglementations nécessaires pour les services rendus aux usagers soumis à des niveaux inférieurs de sophistication financière. Ce principe est déjà largement établi au sein des systèmes de réglementation financière de l'UE et du RU.

- **Coopération en matière de réglementation et de contrôle** : Enfin, tout cadre réglementaire applicables aux échanges transfrontaliers de services financiers doit reposer sur un niveau très élevé de coopération en matière de réglementation et de contrôle. Ceci doit être institutionnalisé dans une structure permanente de consultation et de coopération, reprenant les aspects relatifs à la supervision partagée avec des protocoles clairs et précis pour le règlement des litiges au niveau des régulateurs et des parties. Alors que l'UE et le RU tendent à maintenir une autonomie en matière de réglementation, cette démarche reste néanmoins entièrement compatible avec une approche transparente et collaborative de la régulation financière qui vise à maintenir des approches alignées de la supervision des marchés financiers. Cet aspect est important non seulement pour maintenir les fondements des échanges et opérations transfrontaliers mais aussi en tant que pierre angulaire d'une approche régionale européenne partagée pour les marchés de capitaux et les réglementations bancaires et des marchés en général.

Des droits équitables et rigoureux

Les droits qui peuvent être annulés rapidement ou à la suite d'une brève consultation peuvent facilement réduire l'importance du « principe d'accès au marché » du fait des incertitudes en pratique.

Il est important de placer d'autres facteurs au centre du concept de modèle d'échange UE - RU dans le secteur des services bancaires et financiers.

Une relation d'échange transfrontalier doit viser à préserver des droits équitables entre les banques européennes et celles du RU qui offrent des services à des usagers au sein de chacune des juridictions. Cette disposition relative à l'échange transfrontalier est importante, notamment lorsqu'il est exigé d'une banque importatrice qu'elle respecte les lois locales alors qu'elle est déjà soumise à des obligations semblables dans son marché local, en effet, elle peut facilement occulter la valeur de l'accès au marché transfrontalier. Il est capital qu'un ALE UE - RU garantisse que le corollaire de base de la reconnaissance mutuelle des entreprises autorisées est qu'en général, aucune autre autorisation ou licence locale ne soit imposée à ces entreprises et qu'elles ne soient pas soumises à des exigences locales qui reproduisent les règles auxquelles elles sont déjà soumises dans leur juridiction locale. À tous points de vue, les entreprises importatrices doivent en général être en mesure d'attendre le même traitement que celui accordé aux entreprises locales, en tenant compte des règles auxquelles elles sont déjà soumises dans l'autre juridiction.

Une relation d'échange transfrontalier doit également tenir compte de la question selon laquelle les droits qui peuvent être annulés rapidement ou suite à une brève consultation peuvent également facilement saper l'importance du « principe d'accès au marché » du fait des incertitudes en pratique. Il existe un niveau

inévitabile d'incertitude lorsque des droits reposent sur la reconnaissance mutuelle et un alignement réglementaire étant donné que les deux parties conservent leur autonomie, aucune garantie ne permet donc de s'assurer que la divergence des approches n'entraînera pas le retrait des droits. Toutefois il est important de veiller au recul d'un tel retrait d'engagement, à travers une coopération étroite, une transparence et une consultation autour de la réglementation. Il en va de même pour toute « exception prudentielle » permettant aux régulateurs d'une partie quelconque d'annuler les engagements en raison de problèmes prudentiels. Dans le meilleur des cas, ces problèmes doivent être soumis à des règles claires de proportionnalité, de transparence et de consultation.

Tout en reconnaissant qu'un tel retrait des engagements constitue néanmoins une alternative si les approches réglementaires divergent de façon fondamentale, il est vital que tout cadre réglementaire pour le retrait des droits bénéficie d'un périmètre suffisant pour que les usagers puissent identifier des prestataires alternatifs de services financiers. Il existe des arguments solides favorables à une approche variable en fonction de certains droits transfrontaliers. Ainsi, même si l'UE et le RU venaient à adopter des positions différentes à l'avenir de sorte que, au niveau de cadres réglementaires spécifiques, se produise le retrait de droits dans certains cas, un élément de base de l'accès au marché devrait subsister aussi longtemps qu'une reconnaissance en haut lieu entre les régulateurs est maintenue.

De la théorie à la pratique

Il existe plusieurs méthodes permettant de préparer ou de concevoir un accord détaillé se basant sur de tels principes. Inévitablement, la forme finale d'un accord reflètera les prérogatives prudentielles, pratiques et politiques des deux parties.

Le fait de commencer par établir des principes clairs constitue donc une méthode importante d'élaboration d'une approche conceptuelle des échanges de services financiers entre l'UE et le RU, qui est acceptable pour les deux parties, avant de passer à la négociation des détails et de formuler

toute approche selon leurs préférences.

Il a souvent été constaté qu'aucun ALE n'a jamais couvert un échange transfrontalier de services financiers de façon détaillée. Cette situation ne reflète pas les limites propres d'un ALE en lui-même. Au contraire, elle démontre le fait que la plupart des partenaires à un ALE ont des cadres réglementaires distincts pour les services financiers, peu d'antécédents de coopération en matière de supervision et une faible tendance ou propension à maintenir la convergence. Mais tout ceci ne concerne pas le RU et l'UE.

Un ALE entre l'UE et le RU doit comporter un chapitre réservé aux services financiers compte tenu de l'inclusion du mode 1 des engagements de prestations transfrontalières et de la nature détaillée et précise des engagements lorsque les régulateurs joueront un rôle central

En dépit des difficultés liées à la constitution d'une base d'échange transfrontalier en termes de reconnaissance mutuelle, l'alignement des réglementations et la coopération en matière de supervision ne doivent pas être sousestimés, en effet, l'UE et le RU restent néanmoins en aussi bonne position que deux partenaires commerciaux peuvent l'être à cet égard.

De récents ALE de l'UE contenaient un chapitre distinct consacré aux services financiers. Tel doit être le cas d'un ALE entre l'UE et le RU. De nombreux engagements horizontaux dans des domaines tels que le transfert des données, la protection de l'investisseur et les droits généraux de propriété étrangère seront utiles et fondamentaux pour les services bancaires et financiers. Cependant, comme c'est le cas pour

les échanges dans le secteur alimentaire, les questions spécifiques à l'échange de services financiers, notamment les conditions prudentielles nécessaires, imposent un traitement distinct. Un argument soulevé par le passé, défavorable à l'intégration des services financiers dans les ALE conventionnels a été l'absence du Mode 1 relatif aux engagements en matière de prestation transfrontalière. Un accord UE - RU doit anticiper de tels engagements et doit les aborder dans un chapitre spécifique.

Dans la lignée des normes sanitaires et phytosanitaires, la convergence réglementaire en matière de services financiers est un domaine complexe dans lequel les engagements ne doivent pas être génériques mais détaillés et spécifiques, et l'action des régulateurs doit être centralisée.

Voir aussi

- BB # 1 Rester dans ou quitter le marché unique européen
- BB # 2 Une sortie ordonnée de l'UE
- BB # 3 Qu'est-ce que le « passeport » et pourquoi est-ce important ?
- BB # 4 Qu'est-ce que l'équivalence et comment ça marche ?
- BB # 5 Protection et transfert des données
- BB # 6 L'heure est à l'adaptation – besoin de dispositions transitoires
- BB # 7 La loi d'abrogation : Garantir certitudes et continuité
- BB # 8 Politique d'échange externe et sortie du RU de l'UE : clarifier le statut du RU au sein de l'OMC et au-delà.
- BB # 9 Impact du Brexit sur les contrats de services financiers transfrontaliers